ANNALES
DES
SCIENCES POLITIQUES

Revue bimestrielle

Publiée avec la collaboration des professeurs et des anciens élèves
de l'École libre des Sciences politiques

DIX-SEPTIÈME ANNÉE

IV. — 15 JUILLET 1902

EXTRAIT

LES FINANCES DU JAPON

PAR

Raphaël-Georges LÉVY

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR
ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET Cie
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108
PARIS, 6e

1902

Les ANNALES DES SCIENCES POLITIQUES, dix-septième année, 1902, sont la suite des ANNALES DE L'ECOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES. Elles paraissent tous les deux mois (les 15 janvier, 15 mars, 15 mai, 15 juillet, 15 septembre, 15 novembre), par fascicules grand in-8.

PRIX D'ABONNEMENT

1 an (du 15 janvier)

Paris.................................. 18 fr.
Départements et étranger.............. 19 fr.
La livraison.......... 3 fr. 50

On s'abonne à la librairie **FÉLIX ALCAN**, 108, boulevard Saint-Germain, Paris, chez tous les libraires, et dans les bureaux de poste.

Les années écoulées se vendent séparément : les trois premières, 16 fr., les suivantes, 18 fr. chacune. Les livraisons des huit premières années se vendent chacune 5 fr.; à partir de la neuvième année, 3 fr. 50 chaque livraison.

LES FINANCES DU JAPON

De toutes les surprises que la fin du XIXe siècle nous réservait, il n'en fut peut-être pas de plus vive que celle de l'entrée en scène du Japon, de l'Empire du Soleil levant, qui apparut tout d'un coup comme un État militaire et industriel de premier ordre, capable de tenir son rang entre les vieilles puissances européennes et les États-Unis du Nouveau Monde, vainqueur de la Chine, triomphateur aux Expositions universelles internationales, naguère uni à la France, à l'Angleterre, à l'Allemagne, à la Russie, à l'Autriche, à l'Italie, pour délivrer les légations de Pékin et réduire une seconde fois à merci les Célestes, déjà battus par lui six ans auparavant, aujourd'hui allié de la Grande-Bretagne, qui a daigné sortir de son « splendide isolement » pour signer un traité d'alliance en bonne et due forme avec le souverain qui règne à Tokio. Depuis longtemps notre curiosité était attirée vers cette race active, dont nous savions que l'histoire remontait à bien des siècles en arrière et présentait, à de certaines époques, quelque analogie avec celle de notre propre pays [1]. Sa vivacité nous charmait, son art fin et profond nous faisait éprouver de délicates jouissances : nous ne soupçonnions pas sa vigueur. Ses succès sur mer et sur terre, la marche brillante de ses armées, qui étaient à quelques journées de Pékin avant la signature du traité de Simonosaki, nous ouvrirent les yeux. Nous apprîmes à respecter sa force en même temps que nous constations ses remarquables progrès dans les arts de la paix; les produits de ses manufactures non seulement pourvoyaient aux besoins des consommateurs indigènes, mais, transportés sur des navires japonais, faisaient concurrence aux marchandises européennes dans tout l'Extrême-Orient. Adoptant avec ardeur les inventions, s'assimilant avec une facilité merveilleuse les perfectionnements de la mécanique contemporaine, ces insulaires, dont on a quelquefois com-

1. Voir notre article de *la Semaine politique et littéraire* sur le Développement social et économique du Japon, du 6 avril 1901.

paré l'esprit d'entreprise à celui des Anglais, eurent bientôt fait de transformer la vie de leur pays. Costume, législation, moyens de transport et de communication, organisation militaire et maritime, tout subit l'influence du souffle novateur. En peu d'années, le Japon était devenu un État moderne, dans toute l'acception du mot, et particulièrement au point de vue économique. Il eut des finances, un budget, une dette, un système monétaire raisonné, des comptes ordinaires et extraordinaires. Rien ne lui manquait pour être un de ces organismes compliqués et puissants qui synthétisent aujourd'hui les grandes communautés humaines.

Nous nous proposons d'examiner ici la constitution financière de l'empire : nous commencerons par rappeler ce qu'étaient les finances avant l'établissement du budget actuel, nous exposerons les grandes lignes de ce dernier, et les impôts qui lui servent de base; nous parlerons de la dette intérieure et extérieure, nous retracerons brièvement les péripéties de la récente réforme monétaire qui a doté le pays de l'étalon d'or, nous esquisserons les grandes lignes du système de banque en vigueur. Nous ferons précéder cet exposé d'une analyse rapide de la production agricole, commerciale et industrielle, éléments inséparables des finances proprement dites, dont la prospérité est intimement liée à celle de ces dernières, et desquels l'organisme que nous voulons étudier tire en quelque sorte sa substance.

I

L'archipel qui compose l'Empire ne comprend pas moins de 487 îles, au nombre desquelles celles du groupe de Taïwan (Formose) figurent pour 46 et celles du groupe Hokoto (Pescadores) pour 29 : les principaux sont Nippon (166 îles), Kiushiu (150 îles), Shikoku (75 îles) et Hokkaïdo ou Yeso. La population dépasse 46 millions d'âmes, soit un peu moins de deux habitants par *ri* carré; elle est en augmentation de 10 p. 0/0 depuis dix ans; une douzaine de mille étrangers résident au Japon, dont 6,000 Chinois, 2,000 Anglais, 1,300 Américains, 470 Français. La moyenne normale de la température, dans les diverses stations, varie de 6 à 24 degrés centigrades au-dessus de zéro. La superficie est de 27 millions de *ri* carrés, et le développement des côtes de 7,433 *ri* [1]. De cette surface totale,

1. Le ri est égal à 3,927 mètres et le ri carré à environ 15 kilomètres carrés.

25 millions de *ri* sont imposés : ils se divisent en 47 districts, 647 arrondissements et 14,726 communes. Les recensements séparent encore les nobles, au nombre d'environ 4,000, et les guerriers (anciens *samuraï*), au nombre d'environ 2,000,000, des autres habitants. 78 villes comptent plus de 20,000 âmes : parmi elles Tokio tient la tête avec un million et demi; Osaka en compte 820,000; Kioto, 350,000; Yokohama, 194,000; Hiroshima, 122,000; Nagasaki, 107,000.

La production agricole, en 1899, était d'environ 40 millions de *koku*[1] de riz, 8 1/2 d'orge, 6 1/2 de seigle, 4 de froment, 7 1/2 millions de *kwan*[2] de thé. Ces divers chiffres ne marquent pas un progrès sur les années précédentes. Le pays possédait 1,433,000 bœufs et vaches, 1,588,000 chevaux et juments.

La fabrication des boissons fermentées se faisait en 1898-1899 dans près de 21,000 distilleries ou brasseries et consistait surtout dans la production du *sake*, liqueur extraite du riz, dont nous verrons bientôt le rôle important en matière fiscale. 10,000 fabriques livraient la sauce japonaise connue sous le nom de *soy*. La production de sucre brut, brun, blanc, noir et de la mélasse atteignait en 1898 près de 15 millions de *kwan*, soit environ 56 millions de kilogrammes; elle occupait plus de 90,000 ménages d'ouvriers. Près de 2 millions de broches étaient en activité dans les filatures de coton, dont la production dépassait 43 millions de *kwan*, soit 162 millions de kilogrammes. 264 fabriques d'allumettes en fournissaient 22 millions de grosses valant 6 millions et demi de yen [3].

Le commerce extérieur a suivi le même développement rapide que l'ensemble de la vie économique de l'Empire; en dix ans, les exportations ont quadruplé, les importations presque triplé; les premières ont passé de 56 à 220 millions de yen, les secondes de 82 à 214. Le Japon exportait en Chine pour 5 millions de yen en 1890, pour 40 millions en 1899; vers Hong-Kong et l'Inde anglaise, 51 millions à cette dernière date contre 10 millions en 1890; vers les États-Unis, 64 millions au lieu de 20; vers la France, 29 millions au lieu de 8; vers l'Allemagne, 4 au lieu de 1. Les importations de Chine au Japon avaient, durant la même période, passé de 9 à 29 millions; celles de Hong-Kong et de l'Inde anglaise, de 14 à 51 millions: celles de France, de 4 à 6; celles des États-Unis, de 7 à 38. En 1900, le commerce exté-

1. Le koku équivaut à environ 180 litres.
2. Le kwan équivaut à 3,756 grammes.
3. Le yen japonais vaut environ 2 fr. 60.

rieur s'est élevé à plus de 480 millions de yen, dont 200 à l'exportation et plus de 280 à l'importation. Cette dernière a présenté ainsi un accroissement anormal, de 68 millions sur l'année précédente, dû à la confiance excessive avec laquelle les négociants japonais avaient envisagé l'avenir de leurs affaires. Ils ne tardèrent pas à s'apercevoir du danger auquel ils s'exposaient en achetant à l'étranger plus de marchandises qu'ils n'en pouvaient écouler à l'intérieur : dès le mois de novembre, l'excédent changeait de côté et le chiffre des exportations dépassait celui des importations. L'un des inconvénients de la situation avait été de provoquer un exode de métal : de janvier à décembre, la réserve de la Banque nationale était tombée de 85 à 64 millions de yen : le total des sorties d'or du pays s'était élevé à 142 millions de yen. Mais, au cours de l'année 1901, la balance du commerce s'est améliorée d'une façon continue. Durant les huit premiers mois de 1901, les importations ont atteint 450 millions de francs contre 390 millions d'exportations; la perspective d'une excellente récolte de riz, qu'on évalue à 20 millions de boisseaux, permet de penser que l'équilibre s'établira bientôt entre les unes et les autres. Pour les deux premiers mois de l'année 1902, le total des importations et des exportations s'élève à 83 millions de yen, avec un excédant d'importation d'environ 3 millions de yen. Si l'on met ces chiffres en regard de ceux de 1872, où, pour l'année entière, le commerce extérieur n'atteignait pas 225 millions de francs, on mesure les progrès accomplis.

Au service de ce commerce, qui ne peut se faire que par mer vu la configuration géographique du pays, le Japon s'efforce de mettre une marine marchande capable d'assurer la plus grande partie de ses transports. Dès 1897, la compagnie de navigation *Nippon Yusen* commandait douze navires du type le plus moderne; la compagnie *Yogo Kisen*, trois, ainsi que des bateaux citernes pour importer le pétrole de Batoum. Une dépêche de Tokio en date du 17 mars 1902, nous a appris la constitution de la compagnie maritime du Hunan, au capital de 1,500,000 yen, à laquelle le gouvernement garantit un intérêt de 6 p. 0/0. A la fin de 1898, la flotte marchande japonaise comprenait 532 bâtiments de plus de 100 tonnes jaugeant ensemble 372,000 tonnes. A la fin de 1899, le Japon possédait 1,221 vapeurs jaugeant 510,000 tonnes et 3,322 voiliers jaugeant 287,000 tonnes brut : la compagnie Nippon Yusen à elle seule mettait en ligne 77 steamers jaugeant 211,000 tonnes. Les chantiers japonais commencent à fournir aux compagnies indigènes des vapeurs du plus

grand tonnage et du modèle le plus perfectionné; des commandes de navires de guerre sont encore données à la France, à l'Angleterre, à l'Allemagne, aux États-Unis. L'État accorde à la marine marchande des subsides considérables, qui s'élèvent à 5 millions de yen par an. Près du tiers du commerce extérieur se fait sous pavillon japonais; deux cinquièmes sur des bâtiments anglais.

La longueur des chemins de fer, au 31 mars 1900, était de 3,700 milles (5,953 kilomètres) en exploitation, et 2,207 milles (3,550 kilomètres) en construction. La part de l'État était de 893 kilomètres, moins du quart du réseau exploité, et de 2,000 kilomètres, c'est-à-dire plus de la moitié du réseau en construction. Son intervention sur ce domaine devient donc de plus en plus active, alors que la cinquantaine de compagnies particulières qui existent et dont la plus importante, celle de Kiushiu, n'a pas plus de 330 milles en exploitation et 90 en construction, ne semblent pas se développer dans la même mesure. Ces entreprises sont d'ailleurs pour la plupart rémunératrices : l'État, avec un coefficient d'exploitation de 48 p. 0/0, réalise plus de 7 millions de yen de bénéfices, soit environ 8 p. 0/0 de l'argent dépensé. Les compagnies, avec un coefficient d'environ 51 p. 0/0, gagnent 12 millions et demi de yen, soit environ 7 p. 0/0 du coût d'établissement. Mais il faut observer qu'en bien des cas la construction des voies, qui sont simples presque partout, a été faite hâtivement, que le matériel a besoin d'un renouvellement considérable, et que, d'une façon générale, de grosses dépenses sont à prévoir de ces deux chefs dans un avenir prochain.

L'activité économique se traduit par la fondation de nombreuses sociétés par actions : en 1900 il n'existait pas moins de 2,356 banques avec un capital versé de 382 millions de yen; de 55 compagnies de chemins de fer avec un capital de 185 millions de yen; de 3,391 sociétés industrielles et commerciales avec un capital versé de 418 millions. La Banque du Japon (*Nippon-Ginko*) donnait en 1899 12 p. 0/0 de dividende; la Banque de l'industrie 6,80; la Banque du numéraire, 39; la Banque de l'agriculture et de l'industrie, 4,48; les banques ordinaires, 8,38; les banques d'épargne, 7,84 p. 0/0. Les dépôts des particuliers s'élevaient à 564 millions; ceux du Trésor à 88 millions de yen. Le taux bonifié aux déposants oscille autour de 6, celui des prêts consentis autour de 10 p. 0/0.

II

Le budget japonais date de 1868, c'est-à-dire de la restauration qui marque, pour le pays, le point de départ de l'ère moderne. Les revenus ne dépassaient guère alors 33 millions de yen et étaient presque exclusivement dus à des ressources extraordinaires : néanmoins le solde était en excédent, comme il l'a presque toujours été : la comptabilité officielle n'accuse que trois années déficitaires : 1871-1872, 1874 et 1900-1901. Toutes les autres présentent des excédents, souvent notables, puisque, de 1887 à 1898, ils s'élèvent au total imposant de 200 millions de yen, plus d'un demi-milliard de francs, en ne comptant le yen qu'à sa valeur réduite d'aujourd'hui. Rappelons à cette occasion que l'exercice financier japonais a souvent varié : le premier budget de 1867-1868, comprenant une période de treize mois, s'arrêtait au 31 décembre 1868; le second n'embrassait que les neuf premiers mois de 1869; le troisième, les douze mois expirant au 30 septembre 1870; le quatrième, les treize mois finissant le 31 octobre 1871; le cinquième, les quatorze mois se terminant avec l'année 1872; le sixième, le premier semestre de 1875; à partir de ce moment, l'année budgétaire s'étend du 1er juillet au 30 juin; en 1886, les comptes furent arrêtés au 31 mars; depuis lors, l'année financière court, comme en Angleterre, du 1er avril au 31 mars.

Il est aisé de pressentir que le Japon, se développant à toute vitesse, a eu besoin d'un budget singulièrement accru : sans remonter même aux années d'origine, dont les chiffres n'atteignaient pas la huitième partie de ceux d'aujourd'hui, la simple comparaison des totaux à vingt ans d'intervalle, c'est-à-dire d'une époque encore très rapprochée de celle où le Japon connut pour la première fois un budget au sens moderne du mot, avec la période contemporaine, nous en dira long à cet égard. De 1879-1880 à 1900-1901, les sommes des recettes et des dépenses ont passé de 62 à 255 millions de yen, c'est-à-dire quadruplé; le dernier chiffre comprend des recettes ordinaires pour 194 et des extraordinaires pour 61 millions de yen. L'impôt foncier, qui fournissait il y a vingt et un ans 42 millions, en procure 47 aujourd'hui. L'impôt sur les revenus, institué en 1887, qui rapportait 1 million à l'origine, en donne 5; les patentes, organisées en 1896-1897, ont vu leur produit s'élever, de moins de 2, à près de 6 millions. L'impôt sur la fabrication du *sake*

donnait 6 millions en 1879-1880 contre 55 l'année dernière. Les douanes rendent 16 millions au lieu de 2 1/2. Le produit des entreprises du gouvernement et des biens de l'État a passé, de moins de 2, à plus de 41 millions. Le droit de timbre donne 11 millions au lieu de 1. Quant aux recettes extraordinaires, elles proviennent de deux sources principales : l'indemnité chinoise qui, par deux fois, est venue alléger les charges du Japon, et les emprunts publics.

Les dépenses ne sont pas moins instructives à suivre dans leur développement. Le service de la dette publique n'atteignait pas 4 millions de yen en 1879-1880; il en absorbe aujourd'hui 35. La liste civile a doublé, passant de 1 et demi à 3 millions. Le ministère de la guerre réclame 37 millions au lieu de 8, celui de la marine 18 millions au lieu de 3, celui de l'instruction publique 4 et demi au lieu de 750,000 yen, celui des voies de communication 17 et demi au lieu de 1 et demi; et encore les diverses sommes que nous venons d'énumérer sont-elles celles du budget ordinaire. A l'extraordinaire, la guerre était dotée pour 1900-1901 de 16 millions, et, pour 1901-1902, de 11 millions, la marine de 23 et 17, les communications de 30 et 31, l'agriculture et le commerce de 10 et 8, l'intérieur de 15 et 14 millions, et ainsi de suite.

Aux charges d'État s'ajoutent les budgets des préfectures, comparables à nos budgets départementaux, et qui, en 1899, dépassaient 47 millions de yen; ceux des villes, bourgs et villages, dont la somme oscille entre 50 et 60 millions. Les ressources de ces divers budgets consistent en impôts fonciers locaux, en patentes, taxes sur les maisons, subsides du gouvernement central, revenus de diverses sources. Les dépenses départementales comprennent des services de police, d'enseignement, de travaux publics, les établissements pénitentiaires, le service sanitaire, etc.; les dépenses communales, de même nature, sont couvertes, jusqu'à concurrence de moitié environ, par des revenus qui ne proviennent pas de l'impôt. En dehors de ces budgets locaux, il existe un budget séparé pour le gouvernement de Taïwan (Formose), qui se balance en 1901-1902 par 21 millions de yen; celui des communes en Hokkaïdo, l'île septentrionale de l'archipel japonais, celui de la caisse centrale et des caisses provinciales, celui du fonds destiné à combattre la famine. Le chiffre de l'impôt intérieur s'élève à 139 millions, celui des taxes locales à 61 millions, ensemble 200 millions, soit 4 yen environ par habitant. Cette charge d'à peu près 10 francs par tête ne paraît pas excessive si on la compare à celle que supportent la plupart des Européens;

mais il ne faut pas oublier que le pays ne s'est élevé que récemment au rang de grande puissance, qu'en maintes parties son territoire est peu fertile, que les capitaux ne s'y sont pas encore accumulés, et que par conséquent la comparaison pure et simple des chiffres est insuffisante pour nous donner une idée exacte du fardeau fiscal.

C'est de la guerre qu'il soutint seul contre la Chine en 1894-1895 que date l'expansion la plus remarquable du Japon : aussi est-ce cette époque que nous adopterons comme point de départ de notre étude budgétaire. En prenant le pouvoir en mars 1895, après les victoires remportées sur terre et sur mer, le comte Matsukata Masayoshi s'efforça de réorganiser les finances, éprouvées par la lutte et les accroissements de dépenses désormais inévitables. Il s'occupa tout d'abord de créer des ressources nouvelles, en augmentant les impôts sur le *sake*, sur les affaires, les taxes d'enregistrement, le tabac. Il compta, pour faire face aux dépenses militaires accrues, sur l'indemnité de guerre chinoise, et, pour celles des travaux publics, tels que chemins de fer et téléphones, sur l'emprunt. Après avoir cédé une première fois la place, en août 1895, au vicomte Watanabe, Matsukata, rappelé en septembre 1896, élabora le programme de l'adoption de l'étalon d'or. Pour parer au déficit, il voulut élever l'impôt foncier. Son successeur, comte Inouye, fit de sérieux efforts pour obtenir l'équilibre au moyen de réductions de dépenses; dès le mois de juillet de la même année, un changement de cabinet amena M. Matsuda Masahisa au ministère des finances; en novembre 1898, Matsukata Masayoshi reprit son portefeuille, éleva divers impôts, de façon à augmenter de 40 millions de yen les revenus, et émit en juin 1899, au taux de 90 p. 0/0, un emprunt de 250 millions de francs, soit 10 millions de livres sterling, en un fonds 4 p. 0/0, sur la place de Londres.

Dans le mémoire qu'il a adressé au mois de mars 1900 au ministre président, marquis Yamagata Aritomo, le comte Matsukata Masayoshi rappelle que son programme de 1895, dont nous venons d'esquisser la première partie, avait pour but de faire face aux dépenses accrues. Une seconde partie visait les dépenses extraordinaires militaires et celles de l'administration de Formose; le compte spécial du fonds de guerre devait être clos le 31 mars 1896; les annuités de l'indemnité chinoise seraient appliquées à en amortir les dépenses; les finances de Formose seraient séparées de celles de la métropole, de façon à se suffire à elles-mêmes. Une troisième partie concernait l'organisation des voies de communication et du régime monétaire,

le développement de la Banque du Japon et de la Yokohama Specie bank, l'établissement d'une banque centrale industrielle et de banques locales industrielles.

Les grands travaux entrepris par le gouvernement imposaient au budget des charges considérables. Les dépenses militaires s'accroissaient par la création de nouveaux corps d'armée, la construction de casernes, d'une manufacture d'armes, de batteries côtières. Les dépenses maritimes comportaient 95 millions de yen à répartir sur six exercices. Une seconde université fut fondée à Kioto, en plus de celle qui existait déjà à Tokio. Environ 12 millions de yen furent prévus pour les travaux de régularisation de diverses rivières; 27 millions pour l'extension et la construction de chemins de fer; 13 pour celle des téléphones, le tout à répartir sur une série d'années. Si on ajoute à cela l'établissement de stations agricoles expérimentales, pour 25 millions; la construction d'instituts de sériciculture, pour 15 millions, celle d'une fonderie de fer pour 4 millions, on s'explique la croissance soudaine du budget japonais, et le déficit de 93 millions de yen en face duquel se trouvait le ministre des finances, qui n'avait à sa disposition que 101 millions de revenus ordinaires. Les nouvelles dépenses se divisant en deux classes, selon qu'il s'agissait de dépenses destinées à se reproduire ou non, il jugea sage de pourvoir aux premières au moyen de l'impôt, aux secondes par la voie des emprunts.

Les ressources demandées à l'impôt furent les suivantes :

	Millions de yen.
Taxe d'enregistrement	7
Taxe sur les affaires	7
Taxe sur le *sake*	9
Monopole du commerce du tabac en feuilles	10
	33
Moins certains impôts abolis	7
Augmentation nette de ressources	26

En 1897-1898, le budget comportait 249 millions de dépenses, dont 145 extraordinaires : il y était pourvu au moyen de 126 millions de ressources ordinaires, 51 de l'indemnité chinoise, 61 d'emprunt et 11 d'excédent de l'année précédente. Au cours de l'année, les programmes d'expansion militaire et maritime se complétèrent : le premier fut porté à 82 et le second à 213 millions de yen. Des légations et consulats, de nouveaux établissements d'instruction, tels qu'un collège de médecine à l'université de Kioto, la bibliothèque

impériale, furent créés; des subsides furent accordés pour les travaux des ports; des chemins de fer, destinés à coloniser Hokkaido, construits; 2 millions de yen accordés aux banques industrielles; une garantie d'autant consentie aux chemins de fer de Formose. Le budget de 1898-1899, se présentait avec un déficit[1] de 22 millions, résultant de 233 millions de dépenses contre 212 millions de recettes. Les premières avaient cependant diminué d'environ 16 millions par rapport à l'année précédente, et les recettes de l'impôt avaient augmenté de 21 millions, fournis par

		Millions de yen.
l'accroissement de la taxe sur les rizières, pour.....		10
— — les fermes............		2
— — les maisons..........		2
— — le saké..............		11
		25
moins les diminutions suivantes :		
Réduction de la taxe sur le saké employé aux usages domestiques..........................	0.7	
Suppression de droits d'enregistrement.........	1.4	3.8
Moins value de la taxe sur les affaires..........	1.7	
		21.2

Le déficit fut couvert, les impôts nouveaux n'étant pas encore votés, au moyen de l'indemnité chinoise et d'un emprunt temporaire. Mais le gouvernement, qui avançait à ce moment 1,800,000 yen pour prix partiel du rachat du chemin de fer coréen Séoul-Chemulpo, dont les travaux avaient été commencés par un Américain nommé Morse, chercha à se procurer des ressources nouvelles; car tout indiquait que le budget suivant présenterait des chiffres encore plus élevés : l'expansion des affaires avait provoqué une hausse des prix et des salaires, qui rendait de plus en plus coûteux les travaux entrepris par l'État.

Le comte Inouye, ministre des finances, présenta au parlement, réuni en sa douzième session, des projets destinés à combler le déficit prévu de 35 millions de yen et qui résultait des dépenses extraordinaires à Formose, 11 millions de yen; de l'accroissement des subventions payées aux compagnies de navigation, 5 millions; de l'amortissement de la dette, 7 millions; du coût de l'entretien des prisons, transféré des autorités locales à la charge de l'État; de secours aux victimes de divers désastres, 4 millions; d'un supplé-

1. Ce déficit de prévision se transforma en un excédant de recettes réelles.

ment de débours résultant de l'élévation des prix et autres, 8 millions. Le ministre proposait les impôts suivants :

	Millions de yen.
Augmentation de la taxe foncière	17.5
— de l'impôt sur le revenu	1.5
— de la taxe sur le saké	12.5
Accroissement des revenus des télégraphes et chemins de fer	4
TOTAL	35.5

Mais ce projet n'ayant pas été approuvé par la Diète dans sa douzième session, il fallut en élaborer un autre qui fut soumis à la treizième. Le budget de 1899-1900 se présentait comme suit :

Recettes.

	Millions de yen.
Recettes ordinaires	146
— provenant d'impôts nouveaux	35
— — d'emprunts	25
Sommes prélevées sur l'indemnité chinoise	32
— empruntées au fonds de l'indemnité chinoise	9
TOTAL	247

Dépenses.

	Millions de yen.
Dépenses acquittées au moyen des recettes ordinaires et des impôts nouveaux	180
Dépenses acquittées au moyen du fonds d'emprunt	25
— — — de l'indemnité chinoise	32
— — par des emprunts faits au fonds de l'indemnité chinoise	9
TOTAL	246

Les augmentations d'impôts ou impôts nouveaux, adoptés après de longues discussions, furent les suivants :

	Millions de yen.
Impôt foncier	8.5
Impôt sur le revenu	1.5
Taxe sur le saké	22.5
— — soy	1.5
Droits d'enregistrement et de tonnage	2
Taxe sur les billets de la banque du Japon	1
Tabac	2
Postes et télégraphes	2
Licences pour manufacture et vente de cigares et cigarettes	1
TOTAL	42

Les ressources budgétaires permanentes étaient majorées de plus de 75 millions de yen. 202 millions de yen furent empruntés pour les travaux publics, Formose, le chemin de fer de Hokkaido, les dépenses d'expansion militaire et navale, la construction d'une fonderie de fer, celle du chemin de fer Sorachibuto-Asahigaro, l'installation du monopole du tabac en feuilles, l'extension du service téléphonique, les améliorations apportées aux chemins de fer de l'État; le budget de Formose comprend la construction de chemins de fer, de bâtiments publics, du port de Keelung, la confection du cadastre. L'indemnité chinoise accordée au Japon par le traité de Simonosaki et qui se montait à 365 millions de yen, a été employée comme suit :

	Millions de yen.
Dépenses de guerre	79
Dépenses d'accroissement militaire	56
— — naval	139
Fonderie	1
Ministère de la guerre	3
Formose	12
Liste civile	30
Fonds pour navires de guerre et torpilleurs	30
— — instruction publique	10
— — secours aux victimes de fléaux	5
TOTAL	365

Un système spécial d'organisation militaire était autrefois en vigueur à Hokkaïdo; il a été reconnu préférable d'y renoncer et d'installer dans l'île des divisions semblables aux autres. Des batteries de défense à Tsushima, à Keelung et aux îles Pescadores, ont complété l'exécution du programme militaire adopté. Des subventions ont été accordées aux compagnies de navigation, notamment à celles qui assurent les communications avec l'Europe, avec Seattle et San Francisco dans l'Amérique du Nord : le maximum pour ces trois lignes en a été fixé à environ 4 millions de yen. La loi d'encouragement à la navigation a été modifiée, de façon à abaisser de moitié la prime pour les navires construits à l'étranger et à limiter à dix-huit ans la période d'application. Des mesures ont été prises pour subordonner à certaines conditions le concours donné par le Trésor en cas d'insuffisance des fonds départementaux, pour régulariser le service des pensions, notamment des pensions héréditaires. Un programme pour l'administration des forêts de l'État a été arrêté : il se compose de cinq titres : aménagement des forêts et terres doma-

niales, cadastre, mise en coupes réglées, reboisement, achat de forêts. Pour subvenir à un budget spécial, il a été résolu que certaines portions de bois, inutiles pour l'exécution de ce plan, seraient vendues. Il est d'ailleurs urgent que des mesures en ce sens soient prises, le pays ayant été par endroits entièrement dépouillé de ses arbres. La construction d'une nouvelle école supérieure a été rendue nécessaire par l'affluence de plus en plus grande des élèves. L'accroissement du commerce à Yokohama a exigé l'extension des quais et des magasins. Enfin il a été créé de nouveaux tribunaux, une école de sergents de ville et de gardiens de prison, un établissement de sériciculture à Kioto.

Le budget de 1900-1901 se présentait avec 254 millions de recettes, dont 198 ordinaires et 56 extraordinaires, et 254 millions de dépenses, dont 152 ordinaires et 102 extraordinaires. Les 56 millions de recettes extraordinaires provenaient, jusqu'à concurrence de 32 millions, de l'emprunt, et, pour 24 millions, d'un prélèvement sur le fonds de l'indemnité chinoise. Le principe d'après lequel ce budget était établi était de n'augmenter à aucun prix les impôts, déjà si fortement majorés à deux reprises différentes, et de maintenir les dépenses dans la limite stricte des ressources, sans recourir à aucun des expédients employés précédemment, sans faire d'emprunt temporaire au fonds de l'indemnité chinoise, au delà du prélèvement prévu à l'origine. Les charges nouvelles du budget 1900-1901 consistèrent dans l'établissement d'une légation japonaise à Madrid; l'organisation des concessions accordées en huit endroits par la Chine pour l'établissement sur son territoire de résidents japonais; l'exécution du transfert, depuis longtemps projeté, à l'État, des prisons jusque-là confiées aux autorités locales; des travaux de régularisation de rivières, des contributions aux ouvrages d'adduction des eaux de certaines grandes villes, telles que Nagasaki, Akamagascki, Okayama, l'agrandissement des bureaux de douane de Kobe; l'extension des établissements d'instruction publique, la fondation d'une seconde école normale supérieure, d'une seconde école supérieure du commerce, de l'institut technique supérieur, de l'école supérieure agricole et forestière; l'amélioration de la race bovine; les recherches de gisements de phosphate; l'ouverture d'un laboratoire d'analyses chimiques, la continuation des travaux de chemins de fer; l'attribution de subventions, promises pour cinq ans, à la compagnie de la malle japonaise à vapeur, pour ses lignes Yokohama-Shangaï, Kobe-Tientsin, Kobe-Newchwang, Kobe-Vladi-

vostok, Kola-Otaru, Yokohama-Yokkaichi, Aomoro-Muraran et d'autres lignes côtières à Hokkaido. Le gouvernement subventionne même des lignes de vapeurs qui remontent le Yang-tsé-Kiang, à l'intérieur de la Chine, jusqu'à Hankou.

Le budget du 1er avril 1901 au 31 mars 1902 présentait un excédent d'un million, de yen, résultant de la différence entre une prévision de recettes de 277 millions et de dépenses de 276 millions de yen.

Recettes :

ORDINAIRES

		Millions de yen.	
Impôts 153 millions.	Impôt foncier	47	
	— sur le revenu	6	
	— sur les affaires	6	
	Droit sur le saké	55	
	— — soy	3	
	Douanes	16	
	Sucre	3	
	Autres revenus intérieurs	3	
	Timbres	14	
Exploitations d'État et propriétés domaniales 49 millions.	Postes et télégraphes	25	
	Forêts	2	
	Monopole du tabac	13	
	Chemins de fer	7	
	Autres revenus de services publics et de propriétés domaniales	2	
Comptes d'ordre et divers 5 millions.	Transferts pour intérêt avec dépôts	2	
	— pour amortissement d'un emprunt Formose	1	
	— des fonds d'instruction publique	1	
	Divers	1	
		207	207

EXTRAORDINAIRES

Ventes de biens de l'État	1	
Contributions locales à certaines dépenses	1	
Emprunts	48	
Transfert de l'indemnité chinoise	18	
— du fonds des forêts	2	
	70	70
		277

Dépenses :

ORDINAIRES	Millions de yen.	
Liste civile	3	
Affaires étrangères	2	
Intérieur	10	
Dette publique	38	
Finances	15	
Armée	38	
Marine	20	
Justice	11	
Instruction publique	5	
Agriculture, industrie, commerce	2	
Voies de communication	20	
	164	164
EXTRAORDINAIRES		
Intérieur	15	
Finances	27	
Armée	12	
Marine	17	
Justice	1	
Instruction publique	2	
Agriculture, industrie, commerce	8	
Voies de communication	30	
	112	112
		276

La marche suivie par les budgets au cours des dernières années a été la suivante : de 1892-1893 à 1894-1895, ils se soldaient en moyenne par un excédent de 25 millions de yen; en 1895-1896, cet excédent s'éleva à 33 millions; en 1896-1897, il était redescendu à 18; en 1897-1898, à 3 millions, pour disparaître ensuite et faire place à des déficits, qui ne furent comblés que grâce à l'indemnité de guerre chinoise. Le gouvernement, en cherchant les ressources nécessaires, s'est attaché à ne pas entraver le développement économique du pays; il a établi un système monétaire rationnel, identique à celui des principales nations civilisées; il a étendu les pouvoirs de la Banque du Japon en matière d'émission; il a fondé la Banque industrielle du Japon, des banques industrielles locales, de façon à encourager l'agriculture et l'industrie, la banque de Formose et la banque coloniale de Hokkaido. Il a évité de grossir le fardeau de la dette, qui est

encore aujourd'hui relativement léger, et ne dépasse pas le double de ce qu'il était il y a 25 ans. Le total en était, en 1878, de 254 millions de yen, dont 10 sans intérêts et 244 à des taux qui variaient de 4 à 10 p. 0/0; la dette contractée à l'étranger ne s'élevait qu'à environ 12 millions, des types 7 et 9 p. 0/0; à cette dette s'ajoutait le papier-monnaie en circulation pour une somme de 121 millions. En 1900 la dette atteint 505 millions, chiffre double de celui de 1878, si l'on fait abstraction du papier-monnaie; mais supérieur seulement d'un tiers, en tenant compte de ce dernier; et encore convient-il d'observer que le yen, en 1878, représentait une valeur en or notablement supérieure à ce qu'elle est aujourd'hui par suite de la baisse du métal blanc et de la réforme monétaire qui a ramené la valeur du yen d'or à 2 fr. 60 environ. On ne saurait taxer ce chiffre d'excessif : la majeure partie consiste en titres 5 p. 0/0. Le papier monnaie a été presque entièrement retiré : au 1er avril 1900, il ne circulait plus que 2 millions de yen en billets du trésor.

L'un des traits saillants des 35 budgets où se trouvent condensés les éléments de l'histoire financière du Japon moderne a été l'importance des ressources extraordinaires par rapport au revenu ordinaire. Ce fait est aisé à comprendre et à expliquer. Tout était à organiser : l'impôt n'existait point ou n'existait guère. En 1867-1868, l'impôt foncier produisait 2 millions, les douanes 720,000 et diverses autres taxes 535,000 yen. En 1871 apparaît la taxe du saké, qui produit la première année 16,000 yen et qui en fournit aujourd'hui 55 millions; l'impôt sur les banques et les Bourses est établi en 1876; celui sur les affaires, en 1880; la taxe sur le soy, en 1885; l'impôt sur le revenu en 1887; le droit sur le sucre en 1901. L'arsenal fiscal s'enrichit d'année en année et emprunte à l'Europe un grand nombre de ses armes; cependant, l'impôt proprement dit n'alimente encore que la moitié environ du budget, 152 millions de yen en 1901-1902, sur un total de 277 millions; le reste est fourni par l'emprunt, et par les services publics que l'Etat exploite, postes, chemins de fer, téléphones, télégraphes. Une autre particularité des finances japonaises a été l'aide qu'elles ont reçue, à deux reprises différentes, du chef de contributions de guerre, qui sont venues, fort à propos, grossir les ressources du Trésor et lui permettre de faire face à une série de dépenses d'outillage militaire, maritime et industriel.

III

Dans toute étude budgétaire, l'analyse des dépenses est plus aisée que celle des recettes. On a vite fait d'énumérer les divers chapitres qui engloutissent les revenus, les services de la dette, de la guerre, de la marine, de l'instruction et des travaux publics, les subventions de toute nature. Le statisticien et l'homme d'État n'ont qu'à comparer ces charges à la population et à la richesse du pays, à les rapprocher de celles qui pèsent sur les citoyens d'autres empires, pour en tirer des conclusions. Mais l'examen des diverses catégories de rentrées du Trésor soulève des problèmes plus délicats; la recherche de la plus ou moins juste répartition du fardeau des taxes multiples, au moyen desquelles les États modernes assouvissent leurs appétits dévorants, constitue une tâche complexe, au cours de laquelle il faut se garder de conclusions hâtives et d'assimilations téméraires. Tel impôt, qui rentrera sans peine chez un peuple, en irritera un autre; une taxe, prélevée ici sans difficulté, rencontrera ailleurs des résistances obstinées, et, si elle est votée en dépit de l'opposition, nuira au développement du commerce ou de l'industrie nationale.

Nous trouvons au Japon des impôts dont l'idée a été souvent empruntée aux législations européennes. Jusqu'à la guerre chinoise, il n'y avait que deux impôts directs : l'impôt foncier et l'impôt sur le revenu, qui, en 1895-1896, rapportaient environ 40 millions de yen. Les taxes indirectes frappaient le *sake* et le *soy*, consistaient en droits de timbre sur objets de pharmacie et documents légaux, redevances minières, impôts de bourse, droits sur les billets de banque circulant au delà de la limite légale, permis de chasse, droits de sortie sur l'eau-de-vie à Okinaiva, droits de pêcherie à Hokkaido, droit de licence sur la fabrication de l'alcool et du *koji* (malt de riz), droit sur le tabac, sur les banques nationales, sur les barques, sur les voitures, sur les marchands de bestiaux, droits de douane, etc., ensemble 35 millions.

Ces taxes remontaient pour la plupart aux temps féodaux : une ordonnance impériale de 1875 les raya du nombre des ressources appartenant au pouvoir central et les abandonna aux pouvoirs locaux, en autorisant ceux-ci à les asseoir à leur guise. L'impôt foncier fut dès lors la ressource principale du pouvoir central; l'impôt sur le revenu n'était pas acquitté par plus de 100,000 personnes.

Mais les droits politiques ayant été concédés à un plus grand nombre de citoyens, il fut considéré comme juste de les faire contribuer aux dépenses publiques. Un premier résultat en ce sens fut obtenu par l'établissement de la taxe sur les affaires en 1896, époque à laquelle l'État renonça à la patente des marchands de tabac, et à diverses licences rapportant 1,500,000 yen, qui furent transférées aux autorités locales (préfectures). En 1899, une revision de l'impôt sur le revenu eut pour effet de porter à 342,000 le nombre de contribuables qui l'acquittèrent et qui reçurent les mêmes droits que les citoyens payant l'impôt foncier.

L'impôt foncier est perçu d'après la valeur de la terre; les fermiers en supportaient le poids principal et payaient souvent une somme égale à la moitié des produits du sol. Lorsque, après l'abolition du régime féodal, il fut attribué au gouvernement central, celui-ci chercha à corriger les inégalités qui existaient dans son assiette : il voulut tout d'abord substituer au taux fixe un taux variable en raison de la récolte annuelle, mais il dut renoncer à ce système et admettre le principe de la proportionnalité à la valeur des terres. Les bases de l'impôt foncier furent établies en 1884 : on rechercha la moyenne des récoltes de chaque district et le prix moyen du riz pendant les dix années 1888-1897, qui fut trouvé égal à 7 yen 40 sen 9 sin par koku [1]. Ce prix fut réduit des neuf vingtièmes; la capitalisation au taux de 6 p. 0/0 donna 930 millions de yen pour l'ensemble du pays, dont 747 pour les rizières et 183 pour les fermes.

La Diète, en 1898, autorisa le ministre des finances à percevoir un impôt foncier additionnel égal à l'impôt déjà établi, soit 2 1/2 p. 0/0 pour les terrains urbains à bâtir et de 8 p. 0/00 sur les autres. Le tableau suivant résume l'effet de cette augmentation :

	MILLIONS DE YEN		
	Montant de l'impôt en 1899 après revision de l'évaluation.	Augmentation de 2.5 p. 0/0 sur terrains urbains à bâtir, de 8 p. 0/00 sur les autres.	Totaux.
Rizières	25.2	8	33.2
Fermes	5.5	1.7	7.2
Terrains à bâtir dans les bourgs et villages	2.7	0.9	3.6
Terrains à bâtir dans les villes	0.9	0.9	1.8
Autres terrains	0.7	0.2	0.9
	35	11.7	46.7

1. Environ 19 fr. 50 par 180 litres, soit à peu près 11 francs par hectolitre.

Ce chiffre, autorisé pour cinq ans, est celui que nous trouvons inscrit aux budgets de la période 1898-1903.

L'impôt sur le revenu a été établi en 1887. Après dix ans d'expérience, qui en avaient démontré les imperfections, les bases en ont été revisées; une nouvelle loi promulguée en 1899 (XVII, 13e session de la Diète) détermine les assujétis étrangers ou japonais, taxe les personnes juridiques, change le mode de perception sur les coupons d'obligations, desquels l'impôt sera déduit lors du paiement, élève le taux pour les revenus individuels, confie la perception à de nouveaux agents de l'administration. Les produits en étaient évalués comme suit pour l'année 1899-1900 :

	Millions de yen.
1re classe	1.2
2e —	0.3
3e —	2.3
TOTAL	3.8

Pour 1901-1902, la somme prévue s'élevait à 5 millions et demi.

Le projet de taxe sur les affaires a été présenté pour la première fois à la Diète dans sa neuvième session. Comme elle frappe toute la communauté industrielle et que, par son transfert du domaine des taxes locales à celui des taxes impériales, elle perd son caractère d'inégalité, elle formera dans l'avenir un des éléments stables du budget. Le gouvernement a demandé que les catégories d'affaires à taxer fussent déterminées par la loi et que les taux de l'impôt fussent fixés d'après les recettes et le capital des entreprises, la valeur des immeubles, le nombre des employés, etc., de façon à les faire dépendre du degré de la prospérité réelle. Lorsqu'il s'agit de maisons commerciales ou industrielles ayant des établissements au Japon et à l'étranger, la taxe n'est prélevée que sur le capital consacré à l'affaire en territoire japonais. Le rendement, pour 1901-1902, en est évalué à plus de 6 millions.

De nouveaux droits d'enregistrement ont été introduits en 1896, lorsque s'exécuta la première partie du programme d'augmentation des impôts : ils frappent surtout les transferts d'immeubles et de navires; ce chapitre produit environ 14 millions de yen.

Les droits sur le *sake* ont été accrus à plusieurs reprises. La loi détermine les diverses sortes de *sake* et fixe, pour chaque catégorie, le montant de la taxe, qui s'élève jusqu'à 13 yen par koku. Dans le cas où la proportion d'alcool contenu dans la liqueur dépasse

un certain degré, le taux de l'impôt sur l'excédent est majoré. L'accroissement de l'impôt n'a d'ailleurs pas empêché la consommation de grandir. Il est curieux de retrouver au Japon quelque chose d'analogue à notre régime des bouilleurs de cru : le *sake* fabriqué pour la consommation domestique était d'abord, jusqu'à concurrence de 1 koku par an, exempt d'impôt, ou ne payait qu'un droit nominal de 80 *sen*. Le gouvernement pensait ainsi favoriser les familles pauvres, qui fabriqueraient pour leur consommation une certaine quantité de *sake*; mais, ayant reconnu que ce sont des cultivateurs aisés qui se livrent à cette industrie, il augmenta le droit et exigea le paiement d'une patente par les bouilleurs de cru, dont le nombre se réduisit aussitôt à un dixième de ce qu'il était auparavant. Un pas décisif fut fait lors de la dernière élévation de l'impôt : les dangers d'évasion de la matière imposable devenant de plus en plus grands, le privilège fut aboli. Le gouvernement eut soin de porter la nouvelle législation à la connaissance du peuple, là surtout où la distillation à domicile était une ancienne habitude, et de prévenir ainsi des fraudes ou des contraventions involontaires. Le Japon nous a donné un exemple à suivre.

Une loi de 1893 avait établi un droit de 25 yen par koku d'alcool vendu : mais cet impôt rentrait mal, beaucoup de petits débitants tardant à le payer. On essaya de le remplacer par un impôt sur des mélanges de *sake* et d'alcool. Puis enfin on taxa à un taux très élevé tout *sake* contenant de l'alcool. En même temps le droit de douane sur l'alcool fut porté de 40 à 250 p. 0/0 *ad valorem*. Ce ne fut qu'après avoir conclu de nouveaux traités que le gouvernement put ainsi élever les droits d'entrée parallèlement aux droits d'accise qu'acquittent certains produits à l'intérieur. Il y avait plus d'un quart de siècle que le Japon tendait à mettre en harmonie les impôts de consommation avec les droits d'entrée sur les mêmes objets.

Le droit sur le *soy* frappe un objet d'alimentation, employé par toutes les classes de la population : aussi ne fut-ce qu'après beaucoup d'hésitation que, pour subvenir au déficit creusé par la réduction de l'impôt foncier, le gouvernement proposa en 1899 d'élever ce droit de 1 à 2 yen par koku.

Les lois sur le timbre ont été promulguées en 1873, modifiées en 1884 et codifiées en 1899. Les principaux objets de ce dernier remaniement furent de simplifier les tarifs, d'abolir le timbre sur les chèques, d'égaliser les droits sur documents ou livres de compte,

de supprimer l'usage des formules préparées à l'avance, de limiter les exemptions de droits, d'augmenter le nombre de documents devant être timbrés à l'extraordinaire et non par l'apposition de timbres mobiles, de simplifier les modes d'oblitération de ces derniers.

Le système des droits de douane en vigueur reposait sur des actes diplomatiques : les premiers traités avaient été conclus en 1858 avec la France, l'Angleterre, la Russie, la Hollande et les États-Unis; des bureaux de douane furent installés alors à Yokohama, Nagasaki et Hakodate; Kobe s'ouvrit au commerce étranger en 1867. Ce n'est qu'en 1894 que le gouvernement commença à préparer de nouveaux règlements qui furent promulgués en 1897 et qui divisaient les marchandises en trois classes : articles taxés, articles admis en franchise, articles prohibés. Les droits variaient de 5 à 40 p. 0/0, avec une moyenne de 10.52. En 1899 parut la loi des douanes impériales, qui marque une évolution importante dans l'histoire économique du Japon, affranchi désormais de la tutelle étrangère. La loi de tonnage transforma les anciens droits de port, qui ne tenaient pas compte de la jauge des navires, en un droit proportionnel de 5 *sen* par tonne.

Le monopole du tabac en feuilles a été constitué en 1898 : en même temps ont été supprimés les droits de timbre sur cette marchandise, qui étaient une source de vexations pour le commerce. Au 1er janvier 1898, le gouvernement fit le récolement du tabac existant dans le pays et trouva qu'il y en avait 7,427,000 *kwan*, environ 30 millions de kilogrammes, tant aux mains des fabricants que des cultivateurs et des intermédiaires. Les quantités détenues par les premiers furent imposées aussitôt, les autres remises à l'administration. La culture se fit sous le régime du monopole, pour la première fois, en 1898-1899 : 8 millions de *kwan* furent apportés au gouvernement, qui s'était attendu à une production beaucoup plus forte : les bénéfices du monopole s'élevèrent à 5 millions de yen. Une mauvaise récolte indigène et l'augmentation de la consommation provoquèrent des arrivages du dehors, dont le chiffre atteignit près de 5 millions de *kwan*, et décidèrent le gouvernement à s'attribuer également le monopole de l'importation du tabac étranger en feuilles et à élever à 100 0/0 le droit d'entrée du tabac étranger manufacturé. Les revenus bruts du monopole sont d'environ 23 millions de yen, et les frais d'exploitation de 10 millions.

Telles sont les principales sources de revenu du Japon. Il nous reste à montrer comment le système monétaire et celui des banques ont été réorganisés, de façon à fournir aux transactions, dont l'activité se multiplie, des instruments aussi parfaits que possible et semblables à ceux des nations les plus civilisées.

IV

De 1600 à 1868, c'est-à-dire pendant plus de deux siècles et demi, aucune modification n'avait été apportée au système monétaire : mais les monnaies elles-mêmes avaient subi diverses refontes, qui en avaient chaque fois déprécié le titre. Le papier monnaie circulait depuis la seconde moitié du XVII[e] siècle : les *daïmios*, seigneurs féodaux, émettaient des billets qui avaient cours dans leurs domaines. Ce n'est qu'en 1871 que le gouvernement central déclara vouloir procéder au remboursement de ce papier, dont le chiffre était encore d'environ 38 millions, et qui disparut sept ans plus tard, en 1878; mais le mal n'était guère moindre, puisque le gouvernement lui-même émettait des billets qu'il essayait d'imposer à la circulation et qui subissaient une perte considérable par rapport au métal. Aussi le vice-ministre des finances, Ito, chercha-t-il les moyens de remédier à cet état de choses et crut-il l'avoir trouvé dans l'organisation de banques nationales, calquées sur celles des États-Unis d'Amérique, c'est-à-dire autorisées à émettre des billets, à condition que les trois cinquièmes au moins de leur capital fussent placés en fonds d'État nationaux. Le comte Okuma éleva à 80 p. 0/0 la partie du capital des banques qui devait être employée à l'acquisition de rente indigène, et ordonna que le cinquième restant fût consacré au rachat du papier-monnaie gouvernemental. D'autre part le gouvernement impérial fonda la monnaie d'Osaka, établit en 1871 un nouveau système fondé sur l'étalon d'or, et décida la frappe de *yen* d'argent, pièces identiques à la piastre mexicaine, monnaie courante de tout l'Extrême-Orient; ces *yen* d'argent ne devaient avoir force libératoire que dans les ports à traité. Le mauvais état de la circulation, l'excès de papier-monnaie causèrent l'émigration des espèces métalliques et surtout du métal jaune; la difficulté de maintenir l'étalon d'or dans un pays environné de nations qui ne connaissaient que le métal blanc provoqua l'ordonnance de 1878, qui étendit la force libératoire du *yen* d'argent à tout le territoire;

c'était adopter le double étalon. Les émissions de papier-monnaie s'accrurent encore lors de la guerre civile de 1877, et eurent pour conséquence inévitable une dépréciation notable de cette partie de la circulation.

En août 1876, un remaniement de la loi concernant les banques nationales avait eu pour effet de faciliter l'émission de billets par ces établissements : cette cause d'accroissement du papier s'ajoutant à l'autre contribua à l'élévation des prix, à l'exagération des importations, à l'encouragement de l'esprit de dépense. Le gouvernement finit par reconnaître la source du mal et s'y attaqua en 1880 par un commencement de retrait du papier. Le comte Matsukata, devenu ministre des finances en 1881, reconnut la nécessité de former une réserve métallique et de fonder une banque centrale, qui aurait pouvoir d'émettre des billets, mais des billets remboursables en espèces : la Banque du Japon, créée en 1882, reçut en mai 1884 son privilège d'émission. Dorénavant, une moitié des excédents budgétaires dut être consacrée au rachat du papier-monnaie et l'autre moitié à la constitution d'un fonds de réserve métallique. En même temps le privilège des banques nationales fut dénoncé, de façon à prendre fin à l'expiration de la vingtième année de chacune des chartes. Grâce à ces mesures, dès 1885, le billet était presque au pair de l'argent, et le gouvernement put décréter la reprise des paiements en espèces à partir du 1er janvier 1886. Quatorze ans plus tard, le 31 décembre 1899, les billets du gouvernement et ceux des Banques nationales étaient retirés de la circulation, qui ne comporte plus que des billets de la Banque du Japon.

Parallèlement à cette réforme, le Japon préparait celle de son système monétaire : le vicomte Kunitake Watanabe, ministre des finances en 1893, fit étudier cette question par une commission qui arriva à la conclusion que l'adoption de l'étalon d'or s'imposait. Les ressources que fournit l'indemnité de guerre payée par la Chine à la suite de la guerre de 1894-1895 vinrent fort à propos faciliter cette opération. C'est ainsi qu'en 1871 l'Allemagne trouva dans nos 5 milliards les éléments nécessaires à la réorganisation de son système monétaire. Le traité de paix de Simonosaki du 17 avril 1895 obligeait la Chine à payer à ses vainqueurs 230 millions de taels. Le comte Matsukata, qui avait succédé au vicomte Watanabe, stipula le remplacement des taels par leur équivalent en livres sterling, de façon à constituer un premier fonds en or, nécessaire à l'exécution de la réforme : le 29 mars 1897, celle-ci était votée, et, dès le 1er octobre

suivant, le nouveau régime était en vigueur. 75 millions de yen en or avaient été frappés durant cet intervalle de six mois. Le fond de l'indemnité chinoise ne devait pas fournir d'une façon définitive les sommes nécessaires à cette opération; il lui faisait une simple avance dont le remboursement était assuré, au moins en partie, par la vente des yen d'argent retirés de la circulation. Ceux-ci durent être échangés contre de la monnaie d'or avant le 31 juillet 1898, date après laquelle ils cessaient de circuler : l'opération se fit par la trésorerie centrale, les 447 trésoreries et sous-trésoreries, la Yokohama Specie bank et sa succursale de Kobe. Les 75 millions de yen d'argent retirés furent refondus jusqu'à concurrence de 27 millions et servirent à frapper des monnaies divisionnaires; 7 millions furent expédiés à Formose et en Corée; 41 millions furent vendus au dehors, notamment à Shanghai et Hong-Kong; cette réalisation fut si intelligemment conduite que la perte ne dépassa pas 7 p. 0/0, environ 5 millions de yen; elle fut d'ailleurs couverte par un bénéfice d'égale importance obtenu par la Monnaie. Les billets de faible dénomination furent retirés et remplacés par des monnaies divisionnaires d'argent, dont le montant total fut fixé à 82 millions de yen, soit un peu moins de deux yen par tête d'habitant.

En trente ans, depuis l'ère de Meiji (1868), le Japon a donc réalisé cette réforme considérable qui a passé par les quatre étapes suivantes[1] : de 1868 à 1871 les ministres s'efforcent d'améliorer l'état chaotique dans lequel le régime du Shogunat avait laissé la circulation monétaire et fiduciaire et promulguent une loi monétaire qui institue l'étalon d'or; de 1872 à 1879, le gouvernement émet une grande quantité de papier et procède à la frappe de yen d'argent; de 1880 à 1885, il s'efforce de remplacer les billets à cours forcé par des billets remboursables à vue, et prépare ainsi la voie à la reprise des paiements en espèces, mais sans pouvoir se dégager encore d'un régime nominalement bimétalliste, qui était en réalité celui de l'étalon d'argent; enfin, de 1886 à 1898, ce dernier est remplacé par l'étalon d'or définitivement établi.

Cette mesure était de la plus haute importance pour assurer l'avenir économique du Japon. Son commerce extérieur, dont la majeure partie se fait avec des pays qui ont aussi l'étalon d'or, est assis désormais sur des bases certaines et ne dépend plus des

1. Rapport du comte Matsukata Masayoshi au premier ministre, marquis Yamayata Aritomo.

violentes fluctuations du change, inséparables d'un régime bimétalliste, monométalliste argent ou de papier-monnaie : le cours du yen, exprimé en monnaie anglaise, oscille aux environs de 2 shillings et un demi-penny, c'est-à-dire 2 fr. 60 de notre monnaie. Le chiffre croissant des transactions avec le dehors atteste la sagacité dont firent preuve en cette circonstance, comme en tant d'autres, les hommes d'État japonais. La réforme a aussi ouvert plus largement les marchés financiers étrangers aux fonds japonais. Quand l'étalon monétaire était incertain, l'étendue des sacrifices que le Trésor devait s'imposer pour subvenir au paiement de ses coupons en or ne pouvait être mesurée à l'avance. Au contraire, du moment où la monnaie indigène est celle des grands marchés financiers internationaux, de Paris, de Londres, de New York, de Berlin, il n'y a plus de distinction à faire entre la rente intérieure et la rente extérieure, cette dernière qualification étant réservée à celle dont les arrérages sont exigibles en monnaie française, anglaise, ou d'une façon générale en monnaie d'or.

A la fin de mars dernier, voici quel était le détail de la dette publique : d'après la comptabilité japonaise, les emprunts sont classés non pas d'après la nature des titres émis, mais d'après l'objet auquel les fonds produits par les émissions diverses ont été appliqués.

	Yen.
	—
Ancien emprunt public	4,608,545
Obligations des pensions héréditaires	25,428,650
Emprunt de la marine 5 p. 0/0	8,796,600
Emprunt public consolidé 5 p. 0/0	168,693,600
Emprunt des chemins de fer 5 p. 0/0	16,464,950
— — 4 p. 0/0	17,577,750
Emprunt de guerre 5 p. 0/0	116,781,450
Emprunt des travaux publics 5 p. 0/0	44,629,050
— — 4 p. 0/0	78,052,250
Emprunt du chemin de fer Hokkaido 5 p. 0/0	1,419,950
— — — 4 p. 0/0	2,000,000
Emprunt pour le rachat du papier-monnaie	22,000,000
Dette flottante	10,300,000
Bons du Trésor	2,211,400
Total	518,964,195

Les emprunts locaux, émis par les préfectures, les districts ruraux, les villes, bourgs et villages, les associations locales, s'élèvent à un total d'environ 36 millions de yen. Le premier emprunt étranger

avait été émis en 1870 au taux de 9 p. 0/0 : le crédit du pays a singulièrement progressé depuis lors, puisqu'un emprunt de 4 p. 0/0 a pu être émis en 1899 au cours de 90 p. 0/0 sur la place de Londres. Il est vrai que depuis lors les cours ont quelque peu fléchi : le 4 p. 0/0, un moment coté en Angleterre 76 n'est pas encore revenu à son prix d'émission et s'échange aux environs de 85; mais le maintien de l'équilibre budgétaire raffermira la confiance des créanciers étrangers, et les Anglais achèteront plus volontiers des fonds japonais maintenant qu'un traité d'alliance a été signé entre les deux pays. L'amortissement plus ou moins rapide des emprunts est d'ailleurs la préoccupation constante des financiers japonais, semblables en cela à ceux des États-Unis d'Amérique. Le 7 p. 0/0 émis en 1873 a été amorti en 1897; le 9 0/0 avait été remboursé dès l'année 1881.

V

Le Japon a voulu se développer à la fois dans tous les sens, et il y a réussi : son armée et sa flotte ont, par deux fois en cinq ans, prouvé ce dont elles étaient capables; son industrie, son commerce et sa navigation grandissent chaque jour. Il était inévitable qu'une pareille expansion ne s'opérât pas sans quelque heurt, et ne rencontrât pas certains obstacles qui, sans l'arrêter, la retardent quelque peu : c'est avant tout sur le terrain financier qu'ils se sont dressés. Le capital ne s'improvise pas : en dépit de l'activité ingénieuse de ses artisans, en dépit du progrès notable de ses exportations, le Japon ne possède pas encore ces disponibilités considérables que représentent en France, en Angleterre, aux États-Unis, les dépôts dans les banques et qui abaissent d'une façon permanente le taux du loyer de l'argent dans un pays. Les banques de premier ordre bonifient encore à Tokio et dans les autres villes de l'Empire, 7 p. 0/0 l'an aux dépôts à six mois. Dans l'intérieur des terres, le taux courant des prêts et de l'escompte s'élève à 12 p. 0/0 et au delà. Aussi le Trésor ne peut-il espérer y trouver toutes les sommes qu'il a besoin d'emprunter, et devra-t-il vraisemblablement recourir à des émissions sur les grands marchés financiers de l'Europe ou de l'Amérique. En attendant, le ministre des finances a fait prendre par la caisse d'épargne postale pour 16 millions de yen d'obligations 5 p. 0/0 au cours de 87 1/2 p. 0/0; il a différé le rem-

boursement des 24 millions dus par l'État à la Banque du Japon et émis pour 10 millions de yen de bons du Trésor à 7 p. 0/0. Malgré ces diverses mesures, qui indiquent une situation gênée, il n'est que juste de constater que les recettes budgétaires sont en progression satisfaisante et qu'une bonne partie des dépenses dans lesquelles le Japon s'est lancé sont productives : les chemins de fer et les télégraphes qu'il a construits lui rapportent un intérêt élevé. Aussi est-il permis de croire qu'il pourrait sans grand inconvénient emprunter au dehors, à condition que ces capitaux nouveaux fussent appliqués à des travaux publics utiles et rémunérateurs.

Le principal signe de souffrance économique réside dans l'état stationnaire de la production agricole ; cet état s'explique par la pauvreté du sol d'une partie du pays, bien que, dans certaines régions privilégiées, les Japonais fassent deux récoltes par an, obtenant tour à tour des produits tropicaux et ceux des éléments tempérés; mais il n'en est pas de même de la production industrielle ni de l'activité commerciale. Les échanges sont en augmentation constante : si ceux avec le dehors avaient présenté à un moment donné un excédent d'importations qui ne laissait pas d'être inquiétant, la situation n'a pas tardé à se modifier : ce sont aujourd'hui les exportations qui dépassent de nouveau les importations. La marine marchande s'est développée avec une rapidité remarquable. A l'intérieur, les voies de communication se multiplient. Le système de la banque unique d'émission, semblable à celui de plusieurs grandes nations européennes, assure le bon état de la circulation fiduciaire ; et, si des difficultés passagères retardent le règlement complet de la dette du gouvernement vis-à-vis de la Banque du Japon, il n'en est pas moins permis d'espérer le voir s'achever, à la première éclaircie qui se produira sur le marché monétaire. L'étalon d'or, fermement assis, semble déjà, en dépit de la brièveté du temps qui s'est écoulé depuis son institution, produire de bienfaisants effets. La position réciproque entre créanciers et débiteurs ne subit plus les secousses violentes qui l'altéraient jadis; les transactions sont devenues plus sûres; les prix sont plus stables, et les modifications s'en expliquent par des causes inhérentes au marché de chaque denrée, et non plus par les variations du métal argent; le crédit s'est en général amélioré. C'est au point de vue du commerce extérieur que le bénéfice a été surtout sensible : une base certaine est donnée aux échanges; les importateurs et les exportateurs ont vu disparaître le risque de fluctuations qui se répercutaient dans le cours des marchandises.

L'accroissement rapide du budget est un sujet de préoccupation, d'autant plus qu'il coïncide avec une augmentation générale du prix de la vie. Les deux cinquièmes des dépenses sont des dépenses extraordinaires, dont celles qui concernent la guerre et la marine représentent la partie improductive, tandis que celles des travaux publics constituent un placement dont les revenus viennent s'ajouter aux ressources de l'impôt. Celui-ci n'alimente guère plus de la moitié du budget, dont les exploitations industrielles et les monopoles d'État fournissent un cinquième, tandis que les ressources extraordinaires apportent le dernier quart. S'il ne paraît pas possible de recourir indéfiniment à l'emprunt ni de puiser sans relâche dans le fonds de l'indemnité de guerre chinoise, il suffirait d'arrêter une partie des dépenses extraordinaires pour que le budget fût équilibré par les rentrées normales. Il est vrai que cet arrêt impliquerait une sagesse qu'il serait peut-être téméraire d'escompter, surtout lorsque la gestion financière est entre les mains d'un Parlement : car, chose étrange, les gouvernements de libre discussion paraissent de nos jours moins ménagers des deniers publics que certaines monarchies autocratiques. Sous l'empire de préoccupations politiques, que des engagements internationaux peuvent rendre encore plus pressantes, le Japon n'aura peut-être pas l'énergie de ralentir ses armements. D'autre part, il vaudrait peut-être mieux pour ses finances qu'il laissât accomplir par l'industrie privée une partie des travaux que l'État entreprend sur une si vaste échelle.

Que les Japonais ouvrent largement aux étrangers l'accès de leurs marchés intérieurs; qu'ils les autorisent à posséder sous toutes les formes, meubles et immeubles, à s'intéresser dans les sociétés par actions, à participer à leur gestion, et ils en retireront des avantages considérables. Leur nationalité est assez vivace, leur puissance assez fortement assise, pour qu'ils n'aient rien à craindre des éléments du dehors auxquels ils feraient place. Les États-Unis d'Amérique, qui dominent le monde au point de vue économique, empruntaient, il y a moins de trente ans, des dizaines de milliards à l'Europe pour construire leurs chemins de fer. En quelques années, ils ont racheté, sur les marchés de l'Ancien Monde, les titres qu'ils y avaient placés. Si les ressources naturelles du Japon ne sont pas comparables à celles des États-Unis, il a cependant assez d'entreprises fructueuses à organiser pour avoir le droit d'emprunter au dehors : la colonisation de Hokkaido, ce territoire fertile, dont le

climat tempéré se rapproche du nôtre et permettrait une culture intensive de céréales, la mise en valeur de Formose, forment déjà un vaste programme, dont l'exécution est digne d'occuper l'activité des hommes d'État de Tokio. Mais pour y arriver, il faut que le Japon suive la politique de la porte ouverte; il faut que non seulement il accepte, mais qu'il sollicite les concours de bonnes volontés qui n'attendent, pour se manifester, que la certitude d'être bien accueillies, et de capitaux qui passeront les mers pour s'employer dans l'empire du Soleil Levant, aussitôt qu'ils y seront protégés. On a parfois raillé, bien à tort selon nous, les « petits hommes jaunes » de la facilité avec laquelle ils adoptaient les coutumes, les vêtements, les institutions civiles et militaires de l'Occident : il convient au contraire de les en féliciter, d'autant plus qu'ils ont presque toujours su discerner le meilleur parmi ce qui s'offrait à eux et réaliser, d'un seul coup, le perfectionnement auquel les autres peuples n'étaient arrivés que par degrés. Nous nous bornons à leur recommander de faire aux capitaux de l'Europe le même accueil que celui qu'ils ont réservé à ses lois et à ses mœurs, et nous estimons que leurs finances, déjà solidement assises, ne pourront qu'y gagner. Nous voudrions que le droit de propriété immobilière fût définitivement reconnu aux étrangers, qui ne sauraient, de ce chef, faire courir le moindre péril au Japon. Les baux emphythéotiques de 999 ans donnent bien une satisfaction partielle au vœu que nous formulons ici. Mais il n'en est pas moins certain que maintes contestations qui naissent aujourd'hui et dont la magistrature japonaise doit connaître, seraient évitées, si les titres de possession étaient irrévocables. Nous avons, au cours de notre étude, indiqué à plus d'une occasion les exemples qui se rencontrent à Tokio : ce n'est pas en maîtres, mais en collaborateurs et parfois en disciples, que nos financiers pourraient s'y rendre aujourd'hui. Un pays où le ministre des finances donne sa démission pour ne pas souscrire à des augmentations de dépenses qu'il désapprouve, mérite d'être envié par tous ceux qui comprennent le péril que l'excès des dépenses publiques fait courir à un grand nombre d'États modernes. Nous ne serons donc pas suspects de partialité si nous indiquons en même temps les points sur lesquels il nous semble que des progrès pourraient encore être réalisés.

RAPHAEL-GEORGES LÉVY.

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

VIENNENT DE PARAITRE :

BIBLIOTHÈQUE D'HISTOIRE CONTEMPORAINE

Histoire des Relations de la Chine avec les Puissances occidentales

(1860-1902)

TOME III

L'empereur KOUANG-SIU (2e partie, 1888-1902)

Par Henri CORDIER,

Professeur à l'École des langues orientales vivantes.

1 volume in-8, avec cartes et index alphabétique pour les trois volumes. 10 fr.

Précédemment paru :

TOME I. *L'empereur T'oung-T'ché* (1861-1875). — 1 vol. in-8, avec cartes. 10 fr.

TOME II. *L'empereur Kouang-Siu* (1re partie, 1876-1887). 1 vol. in-8 avec carte. 10 fr.

BIBLIOTHÈQUE DE PHILOSOPHIE CONTEMPORAINE

Logique de la volonté, par **P. LAPIE**, maître de conférences à l'Université de Rennes. 1 vol. in-8. 7 fr. 50

Le problème des causes finales, par **SULLY-PRUDHOMME**, de l'Académie française, et **Ch. RICHET**, profes. à l'Univ. de Paris. 1 vol. in-16. 2 fr. 50

Justice et liberté, par **E. GOBLOT**, professeur à la Faculté des lettres de l'Université de Caen. 1 vol. in-16.... 2 fr. 50

La philosophie de Fichte, **ses rapports avec la conscience contemporaine**, par **XAVIER LÉON**, directeur de la *Revue de métaphysique et de morale*. 1 vol. in-8. (*Ouvrage couronné par l'Institut*)...... 10 fr.

La responsabilité pénale, par **A. LANDRY**, agrégé de philosophie, docteur ès lettres. 1 vol. in-16.. 2 fr. 50

Essai d'une philosophie de la solidarité. Conférences et discussions sous la présidence de MM. **Léon BOURGEOIS**, député, et **A. CROISET**, de l'Institut, doyen de la Faculté des lettres de l'Université de Paris (*Ecole des Hautes Etudes sociales*). 1 vol. in-8, de la *Bibliothèque générale des Sciences sociales*, cartonné à l'anglaise........................ 6 fr.

Le programme maritime de 1900-1906. 1 vol. in-12. 3 fr. 50

OUVRAGES SOUS PRESSE

PHILOSOPHIE. — HISTOIRE

La Religion du Véda, par OLDENBERG, professeur à l'Université de Kiel. Traduit de l'allemand par V. HENRY, professeur à la Sorbonne. 1 vol. in-8. (*Bibliothèque de Philosophie contemporaine.*)........................ **10** fr.

Le Bouddha. *Sa vie, sa doctrine, sa communauté*, par LE MÊME. Traduit de l'allemand par M. FOUCHER, maître de conférences à l'École des Hautes Etudes. Préface de SYLVAIN LÉVI, professeur au Collège de France. Deuxième édition revue et augmentée. 1 vol. in-8. (*Bibliothèque de philosophie contemporaine.*)........................ **7** fr. **50**

L'idée d'Evolution dans la Nature et dans l'Histoire. *Etude critique sur la méthode génétique et le système évolutionniste*, par G. RICHARD, professeur agrégé de philosophie, docteur ès lettres. (*Bibliothèque de Philosophie contemporaine.*) *Ouvrage couronné par l'Institut.* 1 vol. in-8........................ **7** fr. **50**

Vus du dehors. *Essais de critique scientifique et philosophique sur quelques auteurs français contemporains* (romanciers, poètes, auteurs dramatiques), par MAX NORDAU. 1 volume in-8. (*Bibliothèque de Philosophie contemporaine.*)........................ **5** fr.

Les Obsessions, par le Dr P. JANET, professeur au Collège de France. 1 volume gr. in-8, avec gravures........................

Le Positivisme et le Progrès de l'Esprit. *Etude critique sur Aug. Comte*, par G. MILHAUD, professeur à l'Université de Montpellier. 1 vol. in-12. (*Bibliothèque de Philosophie contemporaine.*)........................ **2** fr. **50**

Nietzsche et l'Immoralisme, par A. FOUILLÉE, de l'Institut. 1 vol. in-8. (*Bibliothèque de Philosophie contemporaine.*)........................ **5** fr.

Psychologie des Peuples européens, par LE MÊME. 1 vol. in-8. (*Bibliothèque de Philosophie contemporaine.*)........................ **10** fr.

La Démocratie socialiste en Allemagne, par ED. MILHAUD. 1 vol. in-8. (*Bibliothèque d'Histoire contemporaine.*)........................

Mac Kinley, par A. VIALLATE, 1 vol. in-16 de la collec. *Ministres et Hommes d'État.* **2** fr. **50**

Coulommiers. — Imp. Paul Brodard.